



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Christiane Souza Viana Najar

**O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA:
UM ESTUDO DO ACORDO BRASIL-SANTA SÉ**

Brasília

2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Christiane Souza Viana Najar

**O PAPEL DO LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA:
UM ESTUDO DO ACORDO BRASIL-SANTA SÉ**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília como requisito à obtenção do
título de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Danusa Marques

Examinador: Prof. Dr. Aninho Irachande

Brasília

2018

RESUMO

A formulação de política externa costuma ser vista como uma responsabilidade quase exclusiva do Poder Executivo. No entanto, diante da ascensão dos temas da *low politics* nos últimos anos, ficam cada vez mais evidentes os impactos da política externa sobre os interesses das sociedades em âmbito interno, tornando o papel do Legislativo na formulação de política externa ainda mais relevante. Assim, o Poder Executivo já não pode mais ser entendido como o único responsável por esse processo, é preciso haver uma conjugação de vontades entre o Executivo e o Legislativo. Este trabalho de pesquisa tem como objetivo analisar o papel do Legislativo na formulação de política externa, o que será feito por meio de um estudo acerca do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé, relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil”.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Formulação de Política Externa; Ratificação de Acordos e Tratados Internacionais; Acordo Brasil-Santa Sé.

ABSTRACT

The foreign policymaking is usually seen as an almost exclusive responsibility of the Executive Branch. However, with the rise of low politics themes in recent years, the impact of foreign policy on the interests of societies in the domestic sphere becomes increasingly evident, making the role of the Legislative in the foreign policymaking even more relevant. Thus, the Executive Branch can no longer be understood as the only responsible for this process, there must be a combination of wills between the Executive and the Legislative. This research aims to analyze the role of the Legislative Branch in the foreign policymaking, which will be done through the study of the Agreement between the Federative Republic of Brazil and the Holy See, regarding the Legal Status of the Catholic Church in Brazil.

Key words: Legislative Branch; Foreign Policymaking; Ratification of International Agreements and Treaties; Brazil-Holy See's Agreement.

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. O Legislativo na formulação de política externa	7
2.1. A preponderância do Executivo	7
2.2. O Legislativo e a política externa	9
2.2.1. A lógica do “jogo de dois níveis” de Putnam (<i>two-level games</i>)	11
2.3. Política Externa e a Constituição de 1988	14
3. Acordo Brasil-Santa Sé	17
3.1. Relação entre Estado e Igreja no Brasil	17
3.2. Tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé.....	22
3.2.1. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN)	24
3.2.2. Audiências Públicas	26
3.2.3. Regime de urgência	29
3.2.4. Aprovação na Câmara dos Deputados	34
3.2.5. Aprovação no Senado Federal	36
4. Conclusão	38
5. Referências Bibliográficas	40

1. Introdução

A formulação de política externa costuma ser vista como uma responsabilidade quase exclusiva do Poder Executivo, sendo tradicionalmente entendida como um “assunto de príncipes e não do povo”. No entanto, como afirma Francisco Rezek, em *Direito Internacional Público* (1991, p. 69), “a vontade nacional, afirmativa quanto à assunção de um compromisso externo, repousa sobre a vontade conjugada dos dois poderes políticos [Executivo e Legislativo]. A vontade individualizada de cada um deles é necessária, mas não suficiente”.

No entanto, ainda que a Constituição atribua ao Legislativo a competência para aprovar os atos internacionais firmados pelo Presidente da República, como é o caso do Brasil, o que se observa é que os parlamentos têm tido pouca participação na formulação de política externa. Esse distanciamento entre parlamento e política externa passou a representar um problema, principalmente, a partir da década de 1990, quando os temas da *low politics* – como comércio internacional, meio ambiente e direitos humanos – ganharam importância nas negociações internacionais. A discussão de tais temas é imprescindível também no âmbito interno, demandando, assim, um papel mais atuante do Legislativo (ALCÂNTARA, 2001).

Diante dessa nova realidade, principalmente da ascensão de temas da *low politics*, os quais devem seguir o posicionamento interno da sociedade, o Poder Executivo já não pode mais ser entendido como o único responsável pelo processo de formulação de política externa. Nesse sentido, o Poder Legislativo possui a importante competência de discutir e aprovar os atos internacionais firmados pelo Presidente da República, podendo, assim, defender os interesses da sociedade ali envolvidos (ALCÂNTARA, 2001).

Acerca do tema, Robert Putnam, em *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games* (1988), trata da relação entre a esfera política doméstica e a esfera política internacional, no modelo que ficou conhecido como “jogos de dois níveis”. De acordo com o autor, as negociações internacionais pressupõem não apenas uma negociação em âmbito internacional (entre governos), mas também em âmbito intranacional (ambiente doméstico dos governos), uma vez que o negociador deve buscar um acordo que seja ratificado pelos grupos domésticos de interesses. Assim, ao negociar um tratado que dependa da aprovação do Congresso, o Executivo deve levar

em conta o posicionamento do Legislativo, bem como o processo de aprovação e incorporação do tratado na esfera doméstica.

Considerando o cenário apresentado, esta pesquisa justifica-se pela importância da conjugação das vontades do Executivo e do Legislativo na formulação de política externa, bem como pela necessidade de se entender melhor como se dá a participação parlamentar nesse processo. Assim, será analisado o papel do Legislativo na formulação de política externa, especialmente no que diz respeito à realidade brasileira. Para isso, será realizado um estudo de caso acerca da tramitação do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé, relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil”.

Este trabalho divide-se em dois capítulos. O primeiro deles trata do Legislativo na formulação de política externa. Será analisada, num primeiro momento, a preponderância do Executivo não apenas na área de política externa, mas na formulação de políticas públicas em geral. Logo após, será explicitado o papel do Legislativo quanto à política externa, enfatizando-se como a atuação desse Poder tem ganhado importância com o decorrer do tempo. Nesta primeira parte, será trabalhado, ainda, o modelo de Putnam (1988) – a lógica do “jogo de dois níveis” – como forma de se entender a interação entre o Legislativo e o Executivo na formulação de política externa. E, por fim, será apresentada a previsão constitucional sobre o tema.

O segundo capítulo deste trabalho será dedicado à análise da tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé. Tal acordo foi assinado no final de 2008, na cidade do Vaticano, sendo apresentado na Câmara dos Deputados em 2009. Traz vinte artigos, com alguns temas bem sensíveis – como a questão do ensino religioso nas escolas –, motivo pelo qual dividiu opiniões. A reconstituição do processo de tramitação do acordo foi realizada com base nos registros escritos e de áudio das reuniões, disponíveis nos endereços eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Buscar-se-á entender como ocorre o processo de ratificação de um tratado em ambas as Casas do Congresso, identificando-se os atores de maior peso, bem como a sua relação com o governo. A partir dessa análise, serão percebidos alguns aspectos importantes, como a prevalência da vontade do Executivo, que se manifestou a favor do regime de urgência logo no início da tramitação; a resistência não só da oposição ao governo, mas especialmente da bancada evangélica e de políticos defensores da laicidade do Estado; bem como uma falta de interesse do Legislativo em participar mais ativamente de um processo majoritariamente entendido como prerrogativa do Executivo.

2. O Legislativo na formulação de política externa

2.1. A preponderância do Executivo

Os estudos legislativos, no Brasil, ainda são muito voltados para a predominância do Executivo sobre o Legislativo. Essa visão acaba reproduzindo uma imagem de passividade do Legislativo, que, de modo geral, tenderia a delegar a tarefa de legislar (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Limongi (2006) traz uma perspectiva interessante ao comparar o sucesso do Executivo no Brasil com o sucesso do Executivo de regimes parlamentares. Dados mostram que em regimes parlamentares são altos os índices de sucesso e dominância do Executivo. Ao comparar com os dados de sucesso e dominância do Executivo no Brasil, o autor percebe que tais índices são bem semelhantes. Assim, a maior parte das leis promulgadas é de iniciativa do Executivo e este dificilmente é derrotado. O que explica o sucesso e a dominância do Executivo no Brasil é o apoio da coalizão majoritária no Congresso. Sem o apoio da maioria, o presidente não tem como aprovar medidas centrais para o governo. Dessa forma, para ter sua agenda legislativa aprovada, a presidência precisa gerenciar sua base de apoio no Congresso, o que é feito, principalmente, por meio da distribuição de posições nos ministérios aos partidos políticos. São definidos, assim, os partidos da coalizão.

Aqui cabe ressaltar o termo “presidencialismo de coalizão”, utilizado pela primeira vez em 1988, por Sérgio Abranches, para se referir ao presidencialismo brasileiro. Caracteriza-se por um Executivo forte com vários instrumentos de poder – como o controle sobre o orçamento, a burocracia e a agenda legislativa –, além de um Legislativo com maior capacidade de influência e veto. Assim, para aprovar sua agenda, o Executivo precisa garantir maioria no Congresso, sendo essencial a negociação com o Legislativo. Uma crítica que pode ser feita ao presidencialismo de coalizão se refere justamente à natureza da relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil. A discussão proposta por essa linha de pensamento busca identificar se a ação do Executivo se dá de forma unilateral, não levando em conta os interesses do Legislativo; ou se há uma convergência de interesses entre os dois poderes, levando o Legislativo a delegar ao Executivo a responsabilidade de apresentar as propostas legislativas de

interesse de ambos. Nos dois casos, acaba prevalecendo o papel do Executivo (RENNÓ, 2006).

No entanto, Araújo e Silva (2012) buscam mostrar que essa ideia de passividade do Legislativo e preponderância do Executivo se deve a lacunas nos estudos legislativos no Brasil. Os autores observam que a maior parte dos estudos legislativos tende a se voltar para a preponderância do Executivo, não atribuindo a devida atenção ao papel do Legislativo, portanto apontam alguns tópicos que devem ser revisados para se evitar um entendimento equivocado. Primeiro, com relação à análise das proposições legislativas de acordo com a iniciativa, se forem observados apenas os *outputs*, os resultados podem apresentar distorções, não refletindo fielmente a realidade. Isso acontece porque, apesar de muitas propostas de lei serem privativas do Presidente da República, muitos são os fatores que vão alterar os *outputs* legislativos.

Segundo, é comum o governo se utilizar de estratégias alternativas para aprovar suas políticas, como por exemplo, a utilização de mais de um tipo de proposição para aprovar uma matéria de seu interesse. Isso mostra que apenas os recursos do governo não são suficientes para aprovar suas propostas, é preciso usá-los de forma estratégica, evidenciando uma relação mais complexa entre os poderes. Além disso, o Executivo também tende a se apropriar de muitos projetos do Legislativo (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Terceiro, não se pode subestimar o papel dos parlamentares na formulação das políticas públicas, há várias outras formas pelas quais eles contribuem com o processo legislativo. Não deve, portanto, ser sustentada a ideia de que a atuação dos parlamentares só seria relevante quando se tratando de projetos de sua autoria que realmente se tornam lei (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Dessa forma, apesar das limitações institucionais, o Parlamento exerce papel fundamental no processo legislativo, fazendo-se essencial entender a interação Legislativo-Executivo na estruturação da agenda. Como o foco desta pesquisa é analisar a participação do Legislativo na formulação de política externa – entendida por muitos como uma responsabilidade quase exclusiva do Executivo –, buscar-se-á entender, num primeiro momento, como se dá a interação Legislativo-Executivo na assinatura e ratificação de um acordo internacional.

2.2. O Legislativo e a política externa

A formulação de política externa não costuma estar associada ao Poder Legislativo. Além disso, a participação do Legislativo no processo pode variar bastante em cada Estado. Enquanto em alguns é possível uma verdadeira intervenção no processo, em outros, seu papel é apenas o de aprovar os acordos firmados pelo Executivo, não lhe sendo permitido interferir no conteúdo de tais acordos. No Brasil, a participação do Legislativo se dá por meio da análise e ratificação de acordos internacionais, de forma que esta competência é vista mais como uma forma de controle sobre o Executivo, do que como uma atribuição propriamente dita (MATTOS; MARIANO, 2017).

Até o final dos anos 1970, entendia-se que a ação do Estado era dividida em duas esferas: a doméstica e a internacional. Tal divisão era explicada, de certa forma, pela imagem que se tinha do Estado como um ator racional, com interesses próprios e isolado do sistema internacional. Assim, a participação do Legislativo na política externa era reduzida aos assuntos econômicos e comerciais, que produziam impactos mais diretos nos interesses domésticos. No entanto, diante do aumento do número de acordos internacionais e das implicações que estes podem trazer para a esfera doméstica, é crescente a importância do Legislativo nesses processos (MATTOS; MARIANO, 2017).

Outra questão que costumava afastar a arena internacional da arena doméstica seria a falta de interesse da maior parte da sociedade pelos assuntos de política externa. Com o advento da globalização, no entanto, ficou mais evidente a importância de temas da arena internacional para a sociedade como um todo. Assim, de acordo com Mattos e Mariano (2017, p. 16), “ampliar a participação do Congresso Nacional na temática das relações exteriores significa adensar a discussão e conferir mais visibilidade às demandas da sociedade, o que fortaleceria a democracia”.

Ainda assim, alguns autores observam certo desinteresse por parte dos parlamentares em participar do processo de formulação da política externa. Pimenta de Faria (2008, p; 82) ressalta que a postura dos membros do Legislativo brasileiro parece ser a de um “alheamento em relação às questões internacionais”, configurando uma delegação, ou até mesmo uma abdicação, do poder decisório do Legislativo em favor do Executivo. Num contexto de economia globalizada, o papel meramente ratificador do Legislativo já não seria mais eficiente.

A Constituição brasileira, ainda que na tentativa de distribuir a competência de formulação da política externa entre o Executivo e o Legislativo, acabou conferindo ao primeiro um papel mais preponderante. Prova disso é que raramente o legislativo deixa de ratificar um acordo ou tratado internacional, pois são altos os custos de uma não ratificação, “em termos de tempo de negociação e de credibilidade internacional” (PIMENTA DE FARIA, 2008, p. 82).

Chaimovich (2017), por sua vez, vai de encontro à ideia de alheamento dos parlamentares. A autora busca analisar a atuação do Legislativo no processo de internalização dos tratados internacionais no Brasil. Ela destaca o entendimento de boa parte da literatura de que haveria um desinteresse do Legislativo pela formulação de política externa. No entanto, a autora discorda desse ponto de vista e defende a tese de que os membros do Poder Legislativo não são apáticos em relação aos temas internacionais. Isso porque, segundo ela, os membros do Congresso participam de forma ativa do processo de internalização de tratados, realizam propostas para alterar o processo de internalização e baseiam-se nos tratados internacionais para legislar acerca dos Direitos Humanos.

Analisando a interação entre o Legislativo e o Executivo, Araújo (2018) afirma que, da mesma forma que no jogo de poder doméstico o Legislativo leva em conta as possíveis ações do Executivo, também na formulação de política externa o Executivo deve considerar as prováveis respostas do Legislativo. Neste sentido, o Executivo conta com o apoio:

não apenas de suas bancadas, mas também dos líderes partidários e das Mesas Diretoras para facilitar a tramitação dos atos internacionais. Temos como exemplo, a capacidade da Mesa Diretora estabelecer regimes de urgência, de prioridade ou ordinários, quando recebe as mensagens presidenciais, para a tramitação nas Comissões da Casa. Assim, dependendo da situação, o processo pode ocorrer mais rapidamente, diminuindo as possibilidades de oposição parlamentar, geralmente numa relação política doméstica de situação e oposição com o Governo Federal (ARAÚJO, 2018, p. 32).

Araújo (2018) ressalta, ainda, a proeminência da obra de Putnam, destacando sua utilidade para o caso brasileiro, uma vez que sua metáfora:

conduz a investigação para examinar que há estruturas exógenas que constroem o Executivo, quando este negocia nos níveis doméstico e internacional, porque age antecipando as possíveis reações do encaminhamento de um ato internacional ao Parlamento (ARAÚJO, 2018, p. 30).

Há, assim, uma relação de causalidade entre a política doméstica e a formulação de política externa. A fim de analisar melhor essa relação, e entender como se dá a interação entre o Legislativo e o Executivo nesse processo, será utilizada a lógica do “jogo de dois níveis” (*two-level game*), proposta por Robert Putnam, em sua obra *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*.

2.2.1. A lógica do “jogo de dois níveis” de Putnam (*two-level games*)

Apesar de pertencerem a esferas distintas, a política doméstica e a política externa estão sempre relacionadas, de forma que uma não pode ser completamente independente da outra. Com base nessa ideia, seria possível se perguntar qual esfera exerceria influência sobre a outra. No entanto, ao abordar o tema, Putnam (1988) entende que a principal questão não é se a política doméstica determina a política externa ou o contrário, até porque ambos os processos podem ocorrer a depender de cada situação. O que realmente importaria, então, é “quando” e “como” ocorre cada processo.

A fim de analisar a interação entre as esferas doméstica e internacional, Putnam (1988) observa o processo de negociação de um acordo na Conferência de Bonn de 1978, que buscava lidar com as consequências do primeiro choque do petróleo. No caso em questão, o autor conclui que a pressão externa, sem dúvidas, foi uma condição necessária para que ocorressem mudanças nas políticas internas dos países participantes do acordo, mas não teria sido suficiente caso não houvesse também a concordância das forças domésticas.

Para corroborar seu ponto de vista, Putnam (1988) se utiliza dos estudos dos determinantes domésticos da política externa. A corrente que melhor explica a interação entre as esferas doméstica e internacional tem como foco os fatores estruturais, em

especial, a chamada “força do Estado”¹. Os trabalhos de Peter Katzenstein² e Stephen Krasner³ são grandes expoentes dessa corrente. Ambos os autores afirmam que é fundamental que os tomadores de decisão – entendidos como o próprio Estado – estejam preocupados tanto com as pressões domésticas quanto internacionais (PUTNAM, 1988). No entanto, a variável “força do Estado” mostrou-se problemática devido à dificuldade de ser mensurada, de forma que Putnam (1988) encontra em estudos posteriores determinantes domésticos mais adequados que influenciam a política externa, como os partidos, as classes sociais, os grupos de interesses (econômicos ou não), os legisladores, e até mesmo a opinião pública⁴.

Diante do exposto, Putnam (1988) descreve a lógica de interação entre as esferas doméstica e externa como um “jogo de dois níveis” (*two-level game*). Segundo o autor, assinar um acordo internacional implica não apenas uma negociação em nível internacional, mas também uma negociação em nível interno – com partidos, parlamentares e representantes de grupos de interesses. A complexidade do jogo de dois níveis reside no fato de que, para um mesmo ator, uma decisão pode ser entendida como racional em uma das esferas e politicamente ruim na outra.

A partir da obra de Putnam (1988), pode-se entender o processo de formulação de política externa como sendo um processo composto por duas fases: a negociação e a ratificação. Na fase da negociação, ocorre o acordo entre as partes em nível internacional – o chamado Nível I. Já na fase da ratificação ocorre o debate interno, a fim de se ratificar ou não o acordo firmado na fase anterior – o chamado Nível II. Sob uma visão pluralista da democracia, tal ratificação pode se dar de diversas formas, de acordo com a regra adotada por cada Estado, mas tende a ser uma função parlamentar, que pode ainda envolver representantes de grupos de interesses e classes sociais na chamada deliberação pública.

¹ Putnam não apresenta definição clara para a variável “força do Estado”, mas sugere que esta possa ser interpretada como uma oposição à ideia de fragmentação governamental.

² Peter J. KATZENSTEIN, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978), p. 4; KATZENSTEIN, “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”, *International Organization* 30 (Winter 1976), p. 1-45.

³ Stephen D. KRASNER, “United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness”, in Katzenstein, *Between Power and Plenty*, p. 51-87; KRASNER, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1978).

⁴ Apesar de apresentar a opinião pública como um dos determinantes domésticos que influenciam a política externa, o autor não trabalha o seu conceito, o qual não é bem definido pela literatura.

A importância de se entender o processo de formulação de política externa como um jogo de dois níveis é a percepção da existência de uma necessária ligação entre o Nível I (negociação) e o Nível II (ratificação). Assim, ainda que a negociação ocorra antes da ratificação, é fundamental que, antes mesmo da negociação do Nível I, seja feita uma barganha no Nível II. Em outras palavras, a ratificação do Nível II afeta de forma determinante a negociação do Nível I, uma vez que não adiantaria firmar um acordo internacional que não fosse ratificado na esfera doméstica.

De acordo com Putnam (1988), são três os fatores que influenciam o sucesso de ratificação de um acordo ou tratado internacional: as preferências e coalizões domésticas; as instituições domésticas; e as estratégias dos negociadores internacionais. O primeiro fator – preferências e coalizões domésticas – refere-se à importância de que os negociadores no plano internacional conheçam os atores internos e seus interesses. Tais preferências domésticas podem variar de acordo com a temática e a politização da agenda, formando-se grupos mais homogêneos ou heterogêneos internamente. Assim, apesar de nem sempre acontecer dessa forma, o ideal é que o negociador internacional esteja bem informado acerca das determinantes domésticas da política externa, como “a política de partidos, classes, grupos de interesses, legisladores, opinião pública e eleições” (ARAÚJO, 2018, p. 31).

O segundo fator que influencia o sucesso de ratificação de um acordo abrange as instituições domésticas ou, em outras palavras, os procedimentos internos de ratificação, como o quórum de aprovação parlamentar. Assim, quando se exige apenas uma maioria simples, as chances de aprovação do tratado na esfera doméstica serão melhores do que se fosse exigida uma maioria qualificada. Além dos procedimentos formais, devem ser levados em conta, ainda, outras práticas políticas não formalizadas, mas que igualmente influem no processo de ratificação (PUTNAM, 1988).

Por fim, o terceiro fator, que se refere às estratégias dos negociadores internacionais, é o único que pertence ao Nível I. Lavando em consideração as preferências, coalizões e instituições domésticas – do Nível II –, os negociadores deverão agir estrategicamente a fim de conciliar os interesses do Estado que representa com os interesses da parte com quem se negocia. Um negociador internacional deverá, portanto, saber até onde ceder para conseguir um acordo, mas sem perder a chance de aprovação no âmbito doméstico (PUTNAM, 1988).

Depreende-se, então, que, mesmo a política externa sendo majoritariamente entendida como uma prerrogativa do Executivo, ela também pressupõe um mecanismo

de controle exercido pelo Legislativo – *accountability* horizontal⁵ –, essencial para a internalização de tratados internacionais no ordenamento jurídico. Assim, a obra de Putnam é resgatada aqui para explicar como se dá a interação entre os dois níveis – internacional e interno – na aprovação de tratados internacionais e formulação de política externa. No entanto, ressalta-se que o foco dessa pesquisa é analisar especialmente o nível interno – ou nível II, segundo Putnam –, referente ao processo de ratificação de tratados pelo Congresso Nacional.

2.3. Política Externa e a Constituição de 1988

No caso brasileiro, pode-se observar que o Poder Executivo ainda é o grande formulador de política externa, uma vez que é ele o responsável por representar o país no exterior, manter relações com os outros Estados, negociar e assinar acordos internacionais. No entanto, a Constituição de 1988 garantiu, também, competência ao Legislativo e ao Judiciário de controlar a condução da política externa pelo Executivo. Enquanto ao Legislativo cabe ratificar os acordos internacionais celebrados pelo Executivo, ao Judiciário cabe verificar sua constitucionalidade, “em um sistema de freios e contrapesos que mantém a institucionalidade da produção de política externa” (ARAÚJO, 2018, p. 33).

A Constituição de 1988 determina em seu artigo 84 as atribuições do Poder Executivo, e mais especificamente do Presidente da República, quanto à formulação de política externa:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (BRASIL, [2018]).

Já o artigo 49 traz a competência do Poder Legislativo quanto à formulação de política externa:

⁵ Guillermo O'Donnell define *accountability* horizontal como “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, [2018]).

Considerando os dispositivos mencionados, alguns pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que quando o Executivo assina um acordo, é ele próprio que decide em que momento enviará seu texto para ser analisado pelo Legislativo. De acordo com Gabsch (2010, p. 46-47), o Presidente da República – chefe do Executivo – “é livre para simplesmente arquivá-lo ou postergar a sua submissão à apreciação legislativa, caso considere insatisfatório o resultado da negociação ou razões de política interna ou externa o levem a decidir pela não remessa de imediato”.

Em segundo lugar, ao decidir sobre a validade de um tratado assinado pelo Executivo, o Legislativo não tem o poder de alterá-lo, uma vez que este já foi acordado entre as partes e sua alteração pode tornar questionável a credibilidade do Estado brasileiro em meio ao sistema internacional (ARAÚJO, 2018).

Por fim, ressalta-se, ainda, que ao atribuir ao Congresso Nacional a competência de resolver definitivamente sobre acordos internacionais, entende-se que o Legislativo tem o poder de vetar um acordo, e o Executivo não tem como derrubar este veto. No entanto, se o Legislativo ratificar determinado acordo, cabe ao Executivo prosseguir com a sanção ou não. Ou seja, quem de fato cumpre a última etapa do processo de ratificação é a Presidência. Significa que no processo de validação de um ato internacional, as decisões iniciais e finais ainda são responsabilidade do Poder Executivo (ARAÚJO, 2018).

Assim, como foi pontuado pelo modelo de Putnam, cada procedimento individual, do Executivo e do Legislativo, não é suficiente para a ratificação de um acordo ou tratado internacional, devendo haver um “consentimento institucional” acerca dos atos internacionais. Nesse sentido, a cooperação e a negociação entre os dois Poderes tornam-se essenciais para a formulação, a decisão e a implementação da política externa (ARAÚJO, 2018). Ainda que a competência do Legislativo esteja mais concentrada na fase decisória do processo, sua atuação restringe a atuação do Executivo, sendo fundamental considerar a posição do Congresso antes da assinatura de um acordo.

Como já pontuado anteriormente, um dos fatores que influenciam o sucesso de ratificação de um acordo ou tratado internacional é o processo de aprovação ao qual ele é submetido na esfera interna – nível II. Assim, se o processo exigir apenas uma maioria simples, o acordo terá mais chances de ser aprovado do que se for exigida uma maioria qualificada (PUTNAM, 1988). A Constituição de 1988 não define um procedimento específico pelo qual devem ser apreciados os tratados, também não havendo lei que trate unicamente do assunto. Dessa forma, na prática, o processo de aprovação de um tratado no Congresso Nacional acaba seguindo a lógica dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Superiores, como disposto no artigo 64 da Constituição – com tramitação iniciando na Câmara dos Deputados, um só turno de discussão e votação em cada Casa, e aprovação por maioria simples⁶ (CHAIMOVICH, 2017).

Tendo analisado brevemente o papel de cada Poder na formulação de política externa, parte-se agora para a análise do processo de ratificação do Acordo Brasil-Santa Sé pelo Congresso Nacional, evidenciando-se o papel do Legislativo.

⁶ Com exceção dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, os quais serão aprovados por processo de Emenda Constitucional – dois turnos de discussão e votação em cada Casa, com quórum de aprovação de 3/5 de seus membros (art. 60, CF/1988) –, de acordo com o disposto no artigo 5º, §3º, da Constituição Federal – §3º acrescentado pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

3. Acordo Brasil-Santa Sé

A fim de se estudar a interação entre as esferas doméstica e internacional, e em especial o papel do Legislativo na formulação de política externa, optou-se por analisar um tratado específico, o “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil”.

O Acordo Brasil-Santa Sé foi assinado na cidade-Estado do Vaticano em 13 de novembro de 2008, e ratificado em 2010 no âmbito do Poder Legislativo, possui 20 artigos e, enquanto sua ratificação tramitava pelo Congresso Nacional, foi examinado por diversas comissões. No entanto, foi na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados que o acordo recebeu uma maior atenção, tendo havido, inclusive, duas audiências públicas. Foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em regime de urgência – requerido pelo Deputado Miguel Martini (PHS-MG)⁷ – e tramitou rapidamente pelo Senado (GIUMBELLI, 2011).

O caso foi escolhido por ter dividido opiniões. Os que defendiam o acordo ressaltavam o respeito à laicidade, argumentando que o texto apenas consolidava disposições que já guiavam a vida institucional da Igreja Católica no Brasil. Por outro lado, no entanto, o acordo sofreu diversas críticas e reações contrárias de várias entidades. Para os grupos contrários, o acordo privilegiava a Igreja Católica, discriminando as demais religiões, o que feriria o caráter laico do Estado brasileiro (GIUMBELLI, 2011).

Sendo assim, o Acordo Brasil-Santa Sé trata de um tema delicado que gera discordâncias entre os grupos envolvidos nos debates e por isso, a participação do Legislativo se fez ainda mais essencial. Ainda assim, apesar de certa resistência no Congresso, o acordo foi aprovado da forma pretendida pelo Executivo, fazendo-se questionar o papel parlamentar no processo, como em que medida o Poder Legislativo realmente participa da formulação de política externa, e até mesmo se há interesse dos parlamentares nessa participação.

3.1. Relação entre Estado e Igreja no Brasil

⁷ Partido da base de apoio ao governo à época.

Antes de analisar a tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé, vale fazer uma breve discussão teórica acerca da relação entre o Estado brasileiro e a Igreja Católica, a crítica evangélica e a crítica da laicidade.

Dois conceitos merecem atenção aqui: o de laicidade e o de secularização. Ricardo Mariano (2011) define de forma bem completa o conceito de laicidade. Segundo o autor:

a noção de laicidade, de modo sucinto, recobre especificamente à regulação política, jurídica e institucional das relações entre religião e política, igreja e Estado em contextos pluralistas. Refere-se, histórica e normativamente, à emancipação do Estado e do ensino público dos poderes eclesiásticos e de toda referência e legitimação religiosa, à neutralidade confessional das instituições políticas e estatais, à autonomia dos poderes político e religioso, à neutralidade do Estado em matéria religiosa (ou a concessão de tratamento estatal isonômico às diferentes agremiações religiosas), à tolerância religiosa e às liberdades de consciência, de religião (incluindo a de escolher não ter religião) e de culto (MARIANO, 2011, p. 244).

Ainda de acordo com Mariano (2011, p. 244), o conceito de secularização “recobre processos de múltiplos níveis ou dimensões, referindo-se a distintos fenômenos sociais e culturais e instituições jurídicas e políticas, nos quais se verifica a redução da presença e influência das organizações, crenças e práticas religiosas”. A par desses conceitos, parte-se para o levantamento histórico acerca da relação entre Estado e Igreja no Brasil.

A Igreja Católica está presente no Brasil desde os primeiros anos da colonização, de forma que desempenhou um papel importante na formação do Estado brasileiro. Com o advento da República, em 1889, bem como a separação entre o Estado e a Igreja Católica, teve início uma nova fase, marcada pela desvinculação do poder religioso do poder político. Ainda assim, mesmo que o governo tenha buscado entender o mundo de uma forma mais dissociada da Igreja, a população brasileira continuou a levar em conta os parâmetros da Igreja Católica, especialmente no meio rural, onde vivia a maior parcela da população (DEBALD, 2007).

A verdade é que, apesar da separação entre Igreja e Estado, mantiveram-se os privilégios católicos e a discriminação estatal e religiosa às demais crenças, práticas e

organizações “mágico-religiosas” – como as espíritas e as afrodescendentes. Durante o século XX, tal discriminação não se deu apenas por agentes e instituições estatais, mas também por agentes públicos e privados, e até mesmo pelos próprios dirigentes católicos, que se preocupavam com o crescimento dos concorrentes religiosos (MARIANO, 2011).

No entanto, não se deve desconsiderar o fato de que a separação formal entre Estado e Igreja trouxe também as ideias de liberdade religiosa e de laicidade, possibilitando a quebra do monopólio católico. Desde então, vem aumentando a influência das Igrejas protestantes, a qual se tornou ainda mais importante com a criação da bancada evangélica no Congresso Nacional, em 1986, com a eleição da Assembleia Constituinte, sendo marcada até os dias atuais pelo conservadorismo – ainda que não seja política nem ideologicamente homogênea (PRANDI; SANTOS, 2017). Um dos motivos que explica o interesse dos evangélicos na política durante o período da Constituinte foi justamente o receio de que a nova Constituição devolvesse à Igreja Católica seus antigos privilégios (MARIANO, 2011).

É comum que se confunda bancada evangélica com Frente Parlamentar Evangélica, termos utilizados, muitas vezes, como sinônimos, por isso a necessidade de se fazer uma distinção. As frentes parlamentares devem ser registradas formalmente, apesar de seu funcionamento ser marcado pela informalidade. Cada frente possui um coordenador ou coordenadores, além de coordenadores de grupos de trabalho. Por sua vez, as bancadas temáticas dispensam o registro formal e constituem grupos maiores com um eixo temático mais abrangente (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015). Assim, enquanto a bancada evangélica surge durante a Constituinte, a Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional foi instaurada somente no dia 18 de setembro de 2003, durante uma Sessão Solene em homenagem ao Dia Nacional de Missões evangélicas – cerimônia presidida pelo Deputado Pastor Pedro Ribeiro (PR-CE). O primeiro presidente da Frente Parlamentar Evangélica foi o Deputado Adelor Vieira (PMDB-SC) (DUARTE, 2012). Araújo, Testa e Silva (2015) destacam a capacidade de influência das frentes e bancadas como grupos suprapartidários, bem como a de seus coordenadores, ressaltando que seu papel pode ser ainda maior em determinados processos legislativos, quando os interesses temáticos chegam a superar os interesses partidários. Nesses casos, os parlamentares não necessariamente seguem a orientação de seus líderes, podendo orientar-se de acordo com as frentes e bancadas de que fazem parte.

Desde sua criação até hoje, a bancada evangélica só fez crescer sua participação, com o aumento do número de deputados acompanhando o aumento do número de evangélicos no Brasil. É interessante destacar ainda que os temas defendidos pela bancada evangélica são mais voltados para o indivíduo, à sua intimidade e à moral que o orienta, bem como para o funcionamento da sociedade, afastando-se de temas do governo da nação. Nas palavras de Prandi e Santos (2017, p.188), tal abordagem temática “não se trata de ‘participação política’” em si, evidenciando muito mais uma influência de questões religiosas. Dessa forma, costumam votar coesos, especialmente quando se trata da moral e de um interesse religioso comum.

Além das questões morais do indivíduo – como aborto, drogas e sexualidade –, outra importante preocupação da bancada evangélica é a questão institucional das igrejas. Entram aqui os temas relacionados à manutenção da isenção fiscal, a obtenção de espaços para construção de templos e realização de cultos, o reconhecimento de eventos religiosos como eventos culturais a fim de se obter verbas públicas, bem como a manutenção das leis de radiodifusão. Estudos mostram uma relação entre emissoras de televisão evangélica e a participação de pastores na política. Nesse sentido, pastores midiáticos entrariam para a política como forma de garantir que as concessões de radiodifusão continuem sendo renovadas (DIP, 2016).

Vale mencionar ainda que o catolicismo também está presente no Congresso, por meio da bancada católica carismática. Como o próprio nome da bancada sugere, ela está atrelada ao movimento da Renovação Carismática Católica (RCC), que não se confunde necessariamente com o catolicismo mais geral que historicamente predomina no Brasil. A RCC surgiu em 1967, durante um retiro espiritual na Universidade de Duquesne (Pittsburgh, Pensylvania, EUA), a partir de um desejo de renovar a Igreja destacando sua dimensão carismática. Nos anos anteriores, no Concílio Vaticano II, reforçava-se a ideia de que a Igreja é intrinsecamente carismática, apontando este caminho para sua renovação. Uma vez surgida a RCC, esta se expandiu rapidamente por diversos países, chegando ao Brasil na década de 1970 (RCC BRASIL, [2018]). Um grande meio de expressão dos carismáticos foi o investimento pesado na televisão, de forma que surgem diversas emissoras de TV ligadas à RCC. Além disso, a redemocratização das instituições políticas abriu espaço para o engajamento católico na esfera pública e para a concorrência religiosa. Assim, com a atuação da RCC, tem-se uma nova concorrência entre católicos e evangélicos, agora nas esferas midiática e política (MARIANO, 2011).

Da mesma forma que os evangélicos, a bancada católica é marcada pelo conservadorismo, impondo resistência a temas progressistas, como aborto, eutanásia, casamento homossexual, bem como o uso de símbolos sagrados em obras de arte. Assim, o aumento de pautas conservadoras na política tem proporcionado uma maior participação da bancada católica (BALLOUSSIER, 2017). Além disso, a mídia de rádio e televisão também tem sido de grande relevância para a expansão do catolicismo, e a atuação da bancada católica carismática torna-se importante no sentido de manter as concessões (REIS, 2012).

Como se observa, as reivindicações tanto da bancada evangélica quanto da bancada católica carismática se aproximam em muitos pontos. É justamente nessa questão que o Acordo Brasil-Santa Sé é visto como um problema por aqueles que lhe são contrários, uma vez que ele consolida disposições que guiam a vida institucional da Igreja Católica, sem igual contrapartida para outras religiões. Tal Acordo só pôde ser estabelecido em prol da Igreja Católica devido à personalidade jurídica de direito internacional público da Santa Sé, o que não ocorre no caso das demais crenças religiosas, motivo pelo qual elas se veem em desvantagem.

Quanto à ideia de Estado laico, o grande marco no Brasil foi a Constituição Republicana de 1891 e o Decreto 119-A de 7 de janeiro de 1890, redigido por Ruy Barbosa, que, além de separar definitivamente o Estado e a Igreja Católica, garantiu não apenas a liberdade de religião, mas também a liberdade de culto. Assim,

a Constituição Federal de 1891 representou um marco no que tange à laicidade do Estado, pois todas as Constituições que lhe sucederam mantiveram a neutralidade inerente a um Estado laico, ainda que teoricamente (RUSSAR, 2012).

Quando se fala “teoricamente” laico, refere-se à crítica de que algumas situações comprometem a ideia de laicidade no Brasil, como por exemplo, a utilização de símbolos religiosos em locais públicos e os feriados religiosos (RUSSAR, 2012). Além disso, a possibilidade de assinar tratados com o Vaticano e manter concordatas implícitas, como o benefício do *laudêmio*, também é algo que enfraquece a noção de laicidade. Uma das grandes críticas ao Acordo Brasil-Santa Sé segue justamente essa linha de pensamento, argumentando-se que tal Acordo gera privilégios à comunidade católica. Cabe mencionar ainda que tais favorecimentos não se dão sempre em favor da

Igreja Católica, ocorrendo também, por exemplo, com as igrejas evangélicas, as principais beneficiadas com concessões de emissoras de rádio e televisão (SILVA, 2013).

Por fim, há que se considerar, ainda, os grupos laicos e laicistas, os quais estão em constante disputa com os grupos religiosos, especialmente no que diz respeito a temas como direitos humanos, sociais, sexuais e reprodutivos. Estes grupos defendem a laicidade do Estado, buscando impedir a ocupação religiosa do espaço público e posicionando-se contrariamente às “interferências religiosas na educação, na saúde, no corpo, nas pesquisas científicas, nas políticas públicas, no ordenamento jurídico-político e nos órgãos estatais” (MARIANO, 2011, p.252).

Dessa forma, percebe-se que grupos religiosos e laicos defendem a laicidade, mas entendem esse conceito de formas diferentes. Enquanto para os laicos, laicidade significa a rigorosa separação entre Estado e Igreja, bem como a restrição da influência religiosa na esfera pública; para os grupos religiosos, laicidade tem a ver justamente com a ocupação religiosa do espaço público, respeitando, é claro, as demais religiões e o caráter laico do Estado (MARIANO, 2011).

3.2. Tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé⁸

O acordo entre o Brasil e a Santa Sé, assinado em 13 de novembro de 2008, no Vaticano, já vinha sendo discutido por pelo menos dois anos, e de forma silenciosa. O processo de negociação e elaboração do acordo envolveu uma troca de textos prévios entre o Poder Executivo e a diplomacia da Santa Sé. No âmbito do governo federal, as propostas de acordo foram analisadas por dez ministérios, entre eles o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde, a Casa Civil e o Ministério das Relações Exteriores – coordenador do processo. Para Fischmann (2009), o que mais chama atenção durante essa fase de negociação é o fato de que, apesar de tramitar por tantos ministérios, por dois anos, ainda assim o conteúdo do acordo não veio a público até o momento da Mensagem de encaminhamento ao Congresso Nacional, onde sua tramitação deveria ocorrer da forma mais sumária possível.

A Mensagem nº 134 de 2009, referente ao Acordo Brasil-Santa Sé, foi apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados no dia 12 de março de 2009. Num

⁸ A reconstituição do processo de tramitação do acordo foi realizada com base nos registros escritos e de áudio das reuniões, disponíveis nos endereços eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

primeiro momento, a Mesa determinou que a MSC 134/2009 fosse encaminhada à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e, em seguida, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Posteriormente, a requerimento⁹ do Deputado Ivan Valente (PSOL-SP), foram incluídas no despacho a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e a Comissão de Educação e Cultura (CEC), para apreciar o mérito da matéria.

Como justificativa de seu requerimento, o Deputado Ivan Valente (PSOL-SP) ressaltou que:

a referida proposta de acordo foi objeto de várias reuniões de avaliação, coordenadas pelo Itamaraty, com a participação das áreas do Governo Federal: Casa Civil (Subchefia de Assuntos Jurídicos); Ministério da Justiça (Secretaria de Assuntos Legislativos e FUNAI); Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda (incluindo a Secretaria da Receita Federal); Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Previdência Social; Ministério das Cidades; e Ministério da Saúde.

Portanto, possibilitar ao Parlamento um amplo debate nas Comissões Permanentes, com a possibilidade de realização de audiências públicas, seria igualar o Poder Legislativo ao Poder Executivo, que teve a oportunidade de discutir a referida matéria (REQ 4672/2009).

Filiado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) – o qual compunha a oposição ao governo –, pelo estado de São Paulo, o Deputado Ivan Valente foi um dos principais atores do processo de tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé. Líder de seu partido, e sem ligação com a Frente Parlamentar Evangélica, encaminhou as votações sempre de forma contrária à aprovação do acordo, posição que manteve firme até o fim. Apesar da pressão exercida pelo Executivo para uma tramitação rápida, inclusive com pedido de urgência do próprio ministro das Relações Exteriores (FISCHMANN, 2009), o Deputado Ivan Valente conseguiu que seu requerimento fosse aprovado, expandindo o debate para mais Comissões.

O que deve ser destacado nesse início de tramitação é a pressão sobre a Câmara para que o processo ocorresse de forma acelerada. De acordo com Fischmann (2009),

⁹ REQ 4672/2009.

tanto o ministro das Relações Exteriores quanto a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) intervieram a fim de que o acordo tramitasse em regime de urgência. O ministro chegou a se encontrar pessoalmente com o presidente da CREDN, o Deputado Severiano Alves (PDT-BA), além de sugerir que os acordos internacionais fossem analisados em caráter terminativo nessa Comissão, sem a necessidade de ir a Plenário. O presidente da CNBB também compareceu ao Congresso Nacional em mais de uma ocasião para se encontrar com o presidente da CREDN, com o relator da matéria e com presidente da Câmara, o Deputado Michel Temer (PMDB-SP).

3.2.1. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN)

A primeira Comissão a receber a MSC 134/2009, a CREDN – que tem como uma de suas principais atribuições apreciar tratados, acordos internacionais e outras proposições referentes à política externa –, era presidida à época pelo Deputado Severiano Alves (PDT-BA), que chegou a ser vice-líder da bancada do PDT na Câmara entre os anos de 2008 e 2009, partido pertencente à base de apoio ao governo (PEREIRA, [2018]).

Na CREDN foi designado como relator o Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), de partido da oposição. Por tratar de assunto de interesse da sociedade em geral, foi requerido em 23 de abril, pelo Deputado Damião Feliciano (PDT-PB), a realização de Audiência Pública a fim de discutir a Mensagem nº 134 de 2009¹⁰. Outros requerimentos foram recebidos solicitando a realização de audiência, bem como sugerindo nomes para participar do debate¹¹, mas foi grande a divergência entre os membros da Comissão.

Em reunião realizada no dia 17 de junho, a CREDN discutiu o REQ 271/2009, do Deputado Takayama (PSC-PR), solicitando a realização de audiência pública, à qual foi apensado o REQ 275/2009, do Deputado George Hilton (PP-MG), por conter o mesmo teor, com a diferença de que este propunha que a audiência fosse realizada em conjunto com as demais comissões pelas quais a Mensagem estaria tramitando. Uma das divergências quanto à questão foi a relativa a quem seriam os convidados para participar da audiência pública. O maior consenso ficou em torno da presença de um representante do Itamaraty – que estaria apto a falar sobre os diversos estudos realizados

¹⁰ REQ 260/2009 CREDN.

¹¹ REQ 263/2009 CREDN; REQ 270/2009 CREDN; REQ 271/2009 CREDN; REQ 275/2009 CREDN.

para a concretização do acordo com a Santa Sé – e da Profª Roseli Fischmann, doutora e livre docente, professora da Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP) – a quem caberia fazer um contraponto, debatendo especialmente o aspecto da laicidade do Estado, sem entrar no mérito religioso.

Durante a reunião, o PSDB declarou-se contra a realização da audiência pública, propondo apenas um debate interno. Os Democratas ressaltaram que nunca houvera audiência pública para tratar de tratado bilateral, motivo pelo qual defenderam que o debate se desse somente no âmbito da comissão, e, se houvesse um convidado, que fosse apenas um representante do Itamaraty. O PSB era favorável à presença do Itamaraty e da Profª Roseli Fischmann, e o PT queria que primeiro fosse votado o requerimento de Takayama. Quando o PSDB enfim flexibilizou sua posição, aceitando a participação dos dois convidados propostos, ficou acordado que a reunião da CREDN para deliberar acerca da Mensagem nº 134 de 2009 seria transformada em debate público, ouvidos um representante do Itamaraty e a Profª Roseli Fischmann.

Vale destacar a composição partidária da CREDN à época, sendo ao todo 49 deputados divididos entre os seguintes partidos:

Composição partidária da CREDN – Reunião Deliberativa de 17 de junho de 2009¹².

Partido	Número de deputados	Ausentes no dia 17/06/09
PSDB	10	3
PMDB	7	1
PT	7	-
DEM	4	-
PP	4	1
PSB	3	-
PDT	3	-
PSC	3	-
PR	2	1
PV	2	1
PPS	2	-
PCdoB	1	1

¹² Reunião deliberativa na qual a CREDN resolveu acerca da realização de audiência pública para discutir a MSC 134/2009.

PSOL	1	-
------	---	---

Ainda nesta fase, quando a polêmica estava em torno da realização da audiência pública, e se percebia que a tramitação do acordo não estava acontecendo da forma tranquila que era esperada pelo governo, já ocorria nos bastidores uma mobilização para que fosse redigido um Projeto de Lei (PL) oferecendo às demais religiões os mesmo “privilégios” concedidos à Igreja Católica pelo Acordo Brasil-Santa Sé (FISCHMANN, 2009) – PL que de fato chegou a ser apresentado e será tratado mais adiante. A apresentação desse PL pode ser vista como uma estratégia da oposição que ficou sem mais alternativas diante da pressão do Executivo para a aprovação do acordo – já que seria difícil rejeitá-lo, que ao menos as demais religiões tivessem a garantia de igualdade. O que se ressalta aqui é que a preocupação em igualar as denominações religiosas de alguma forma, ainda que por meio de um PL, pode corroborar com a ideia de que o acordo em questão comprometeria a isonomia entre religiões e a laicidade do Estado.

3.2.2. Audiências Públicas

A Audiência Pública nº 0991/09, com a finalidade de discutir a MSC 134/2009, referente ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, foi realizada no dia 7 de julho de 2009 e contou com a presença de dois convidados – Cláudio Raja Gabaglia Lins, Chefe da Divisão de Europa I do Ministério das Relações Exteriores (MRE); e Roseli Fischmann, Professora de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP).

Como já vinha ocorrendo nas reuniões anteriores, as opiniões continuaram bem divididas durante a audiência, principalmente no que se refere à constitucionalidade do tratado. A convidada Roseli Fischmann se mostrou contrária ao texto, afirmando que este “inibe a atuação do Parlamento, muda a relação jurídica do Estado brasileiro com as religiões e fere o artigo 19 da Constituição” (AGÊNCIA CÂMARA, 2009). Diversos parlamentares concordaram com a Profª Fischmann, apoiando-se no argumento de que o Brasil é um Estado laico e o tratado seria inconstitucional por trazer privilégios à Igreja Católica. Segue o artigo 19 da Constituição de 1988, inciso I:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (BRASIL, [2018]).

Por outro lado, o representante do Itamaraty, Cláudio Raja Gabaglia Lins, garantiu que o acordo entre o Brasil e a Santa Sé não fere, de forma alguma, a Constituição. Ressalta que o acordo é com a Santa Sé, não com a religião católica. Segundo ele,

É um acordo com um Estado dotado de personalidade jurídica internacional, com um Estado soberano, para tratar de aspectos da atuação da Igreja Católica em diferentes áreas. Todos os órgãos envolvidos se ativeram cuidadosamente à Constituição e à legislação brasileira, dentro de uma perspectiva laica, com absoluto respeito às religiões, sem nenhum ânimo de causar nenhum privilégio (AGÊNCIA CÂMARA, 2009).

A votação da matéria, que deveria ser realizada no dia 8 de julho, acabou sendo adiada a fim de que se continuasse a discussão da MSC 134/2009 em nova Audiência Pública, nº 1046/09, realizada no dia 14 de julho. Contou com a presença de Maria Edileuza Fontenele Reis – Diretora do Departamento da Europa do Ministério das Relações Exteriores –, e, mais uma vez, da Profª Roseli Fischmann. A representante do Itamaraty reforçou a posição do Executivo, já apresentada por Lins na audiência anterior, de que não havia inconstitucionalidade no tratado.

Encerrado o segundo debate público, o parecer do relator da matéria na CREDN, Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), favorável à aprovação da MSC 134/2009, foi aprovado no dia 12 de agosto contra os votos dos Deputados Pastor Pedro Ribeiro (PMDB-CE), André Zacharow (PMDB-PR), Dr. Rosinha (PT-PR), Takayama (PSC-PR), Arlindo Chinaglia (PT-SP), Ivan Valente (PSOL-SP), Jefferson Campos (PTB-SP), George Hilton (PP-MG) e Bispo Gê Tenuta (DEM-SP). Apresentaram votos em separado os Deputados André Zacharow, Pastor Pedro Ribeiro, Bispo Gê Tenuta,

Ivan Valente e Takayama. Como não foram encontrados registros dos demais votos, é provável que a decisão tenha se dado por votação simbólica.

Compunham a Comissão 53 deputados, divididos da seguinte forma:

Composição partidária da CREDN na reunião deliberativa de 12 de agosto de 2009¹³.

Partido	Número de deputados	Ausentes no dia 12/08/09
PSDB	10	-
PMDB	9	2
PT	8	1
DEM	4	-
PDT	3	-
PP	3	-
PSC	3	-
PPS	3	-
PTB	3	-
PSB	2	-
PV	2	-
PCdoB	1	-
PR	1	-
PSOL	1	-

É interessante observar como os votos contrários ao parecer provém tanto de parlamentares que compunham a oposição¹⁴ ao governo quanto de parlamentares da base governista¹⁵. O próprio relator, favorável à aprovação da MSC 134/2009, José Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), era pertencente de partido da oposição. O que chama atenção, no entanto, é que dos nove deputados contrários ao parecer, seis pertenciam à bancada evangélica. Não faziam parte da bancada somente Dr. Rosinha (PT-PR), Arlindo Chinaglia (PT-SP) e Ivan Valente (PSOL-SP). Observa-se, assim, uma mistura de políticos ativistas religiosos com políticos de esquerda defensores da

¹³ Reunião deliberativa da CREDN na qual se decidiu pela aprovação do parecer do Deputado Bonifácio de Andrada, favorável à aprovação da MSC 134/2009.

¹⁴ Oposição ao governo Lula: PSDB, DEM, PPS e PSOL (REIMBERG, 2008).

¹⁵ Base de apoio ao governo Lula: PT, PMDB, PSB, PDT, PC do B, PRB, PR, PP, PTB, PV, PSC, PMN, PHS, PT do B, PTC e PRTB (REIMBERG, 2008).

laicidade do Estado, de forma que a questão foi mais mobilizada pela temática específica do que pela clivagem governo-oposição.

A partir da análise dos debates e dos votos em separado dos deputados que se opuseram ao conteúdo do tratado, além do já mencionado argumento de inconstitucionalidade do acordo com o artigo 19 da Constituição de 1988, houve ainda a preocupação com a repercussão desse tratado em nível internacional. Argumentaram que ratificar um acordo com uma entidade religiosa poderia comprometer a imagem do Brasil como um Estado laico perante outros países e, assim, trazer consequências negativas para suas relações internacionais, principalmente com aqueles países de maioria não católica.

3.2.3. Regime de urgência

Outro ponto que merece destaque acerca do processo de aprovação do Acordo Brasil-Santa Sé no Congresso Nacional é o seu regime de tramitação. Até então, a MSC 134/2009 vinha tramitando na Câmara dos Deputados em regime de prioridade, como proposição sujeita à apreciação do Plenário. No entanto, enquanto ainda tramitava na CREDN, foi requerido no Plenário, em 27 de maio de 2009, pelo Deputado Miguel Martini (PHS-MG), o regime de urgência para a sua apreciação. No dia 16 de junho, outro requerimento de urgência foi apresentado pelo Deputado Mário Negromonte (PP-BR), juntamente com outros Deputados. Finalmente, no dia 30 de junho 2009, foi aprovado o requerimento 4872/2009, do Deputado Miguel Martini (PHS-MG), alterando o regime de tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé. Ambos os deputados que requereram a urgência – Miguel Martini e Mário Negromonte – provinham de partidos da base governista.

A aplicação do regime de urgência no caso em questão tem amparo no artigo 151, inciso I, alínea “j”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), como segue:

Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser:

I – urgentes as proposições:

j) oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo

órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente.

Tramitar em regime de urgência implica na “dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais”, salvo exceções (art. 152, RICD), de maneira que, uma vez aprovado o requerimento, encerra-se o debate nas comissões e a proposição vai direto à votação no Plenário. Nos termos do art. 155 do RICD:

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta da composição dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

O que deve ser ressaltado é que o regime de urgência é um importante instrumento do Executivo para interferir na tramitação de uma proposta no Congresso e, assim, controlar a agenda legislativa. Quando uma proposta está sendo discutida em comissão e é aprovado um pedido de urgência, como aconteceu com o Acordo Brasil-Santa Sé, a comissão terá no máximo duas sessões para examiná-la e mandá-la novamente ao Plenário. Sendo assim, devido ao prazo extremamente curto, dificilmente as comissões conseguem examinar a proposta de maneira satisfatória antes de votá-la. Tal instrumento é amplamente utilizado no Congresso brasileiro, especialmente nas propostas iniciadas pelo Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2000).

É interessante, ainda, observar quais atores possuem a prerrogativa de requerer a urgência e como o Executivo se utiliza disso. O pedido de urgência pode ser requerido pelo Presidente da República, por dois terços da Mesa Diretora, por um terço dos membros do Plenário ou líderes que representem este número e por dois terços dos membros da comissão. No entanto, de acordo com análises quantitativas realizadas por Pereira e Mueller (2000), ainda que o Presidente tenha, sozinho, a condição de requerer urgência, a maioria dos pedidos foi feita pelo próprio Congresso, indicando que os próprios deputados se abstêm do poder de discutir e decidir tais propostas dentro das comissões. Segundo os autores, no período analisado por eles, pode-se concluir que, “quando o Legislativo pediu urgência para uma proposta, isto foi feito de acordo com os

interesses do Executivo. A taxa de aprovação de legislação com origem no Executivo está altamente associada com o pedido de urgência” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48). Isso se dá devido à capacidade do Executivo de mobilizar a sua base dentro do Congresso, o que pode ser observado no processo de tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé, em que os requerimentos de urgência partiram de deputados da base governista.

Antes de ser votado o requerimento de urgência, os Deputados Ivan Valente (PSOL-SP) – utilizando-se da condição de líder de partido –, Dr. Rosinha (PT-PR) e André Zacharow (PMDB-PR) ainda tentaram um acordo com o presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP), para que ele recebesse membros da sociedade civil – como pesquisadores e membros de ONGs e movimentos sociais –, os quais se manifestavam contrariamente ao pedido de urgência. Tal encontro foi negado por Temer devido à pressão que este sofria por parte do governo para acelerar o processo de votação. Prometendo votar a urgência somente no dia seguinte para que os membros da sociedade civil tivessem tempo para procurar as lideranças, o presidente da Casa descumpriu o acordo e votou o requerimento logo depois do encontro com os referidos Deputados (FISCHMANN, 2009).

Para a votação do requerimento foram ouvidos os encaminhamentos dos líderes de cada partido ou bloco. Os líderes favoráveis à tramitação de urgência alegavam que o acordo entre o Estado brasileiro e a Santa Sé já havia sido assinado há pelo menos um ano, não havendo porque atrasar ainda mais o seu processo de aprovação. Argumentavam, ainda, que o acordo em nada feria a Constituição brasileira e, por isso, seria facilmente aprovado por voto majoritário do Plenário, de forma que o mais benéfico seria votar a favor da urgência.

No entanto, as lideranças contrárias à aprovação do regime de urgência entenderam que essa pressa em votar a MSC 134/2009 seria apenas uma forma de encerrar o debate rapidamente na CREDN e impossibilitar as demais Comissões designadas (CCJC, CTASP e CEC) de realizarem seus próprios debates. Aprovar a urgência e abreviar a tramitação nas Comissões constitui uma manobra regimental clássica. Assim, a aprovação do regime de urgência prejudicaria o debate de natureza jurídica, de natureza técnica e de natureza constitucional, que viria a ser realizado especialmente na CCJC.

Vale lembrar, ainda, que esta votação do requerimento de urgência foi realizada no dia 30 de junho de 2009, ou seja, antes mesmo da realização das audiências públicas da CREDN, que ocorreriam nos dias 7 e 14 de julho, o que só aumentou a preocupação

dos deputados contrários ao regime de urgência. O temor era de que a matéria fosse encaminhada para votação no Plenário antes mesmo de se realizarem as audiências. Além disso, entenderam que não havia nada que justificasse sua urgência, por tratar o acordo de temas comuns.

Ouvidas as lideranças, tem-se, a seguir, a orientação de cada partido:

Orientação das bancadas para votação do requerimento de urgência 4872/2009.

Partido/Bloco	Líder ou Deputado indicado	Orientação
PMDB/PTC	Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS)	Sim
PT	Luiz Sérgio (PT-RJ)	Sim
PSDB	Lobbe Neto (PSDB-SP)	Sim
DEM	Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Sim
PSB/PCdoB/PMN/PRB	Flávio Dino (PCdoB-MA)	Sim
PR	Luciano Castro (PR-RR)	Sim
PP	Vilson Covatti (PP-RS)	Sim
PDT	Miro Teixeira (PDT-RJ)	Sim
PTB	Pastor Manoel Ferreira (PMDB-CE)	Não
PV	Roberto Santiago (PV-SP)	Sim
PPS	Fernando Coruja (PPS-SC)	Sim
PSC	Jurandy Loureiro (PSC-ES)	Não
PSOL	Ivan Valente (PSOL-SP)	Não
Governo	Henrique Fontana (PT-RS)	Sim

Durante os discursos de encaminhamento da votação do regime de urgência, alguns deputados mencionaram um acordo realizado previamente no Colégio de Líderes. Foi firmado acordo entre as lideranças para que votassem a urgência da Mensagem nº 134 de 2009, sem que isso prejudicasse o debate posterior do mérito. A audiência pública marcada pela CREDN ocorreria normalmente, havendo assim espaço para discutir a matéria antes de sua votação em Plenário. Dessa forma, a maior parte dos líderes concordou que não haveria motivo para se opor ao regime de urgência, resultado que ficou claro na tabela acima, onde se vê apenas três partidos contrários ao requerimento.

Vale destacar, brevemente, a importância dos líderes se posicionarem favoravelmente aos interesses do Executivo. Ocorre que as regras internas da Câmara dos Deputados acabam colocando os líderes de partido numa posição central para a condução do processo legislativo e para a definição dos membros das comissões. Assim, a literatura aponta que a centralização do processo decisório na Câmara pelos líderes facilita o trabalho de aprovação da agenda do Executivo, sendo este mais um fator que privilegia o Executivo frente ao Congresso. Primeiro por que é prerrogativa dos líderes nomear, bem como substituir, os membros das comissões. Segundo por que o Executivo acaba atuando junto às lideranças da base governista, manipulando as nomeações para as comissões, de forma que estas sejam formadas por membros mais fiéis aos seus interesses. Dessa maneira, o governo garante a vitória de seus interesses dentro das comissões (PEREIRA; MULLER, 2000).

Ainda no que se refere à orientação das bancadas para a votação do requerimento de urgência do Acordo Brasil-Santa Sé, outro encaminhamento que merece destaque é o da Frente Parlamentar Evangélica, feito pelo Deputado João Campos (PSDB-GO). Num primeiro momento, este se mostrou contrário à aprovação do requerimento de urgência da MSC 134/2009, por entender que o acordo Brasil-Santa Sé ainda precisava ser mais amplamente discutido em vista do possível comprometimento da laicidade do Estado. No entanto, após os discursos dos líderes e uma conversa que teve com o Líder do Governo, Henrique Fontana (PT-RS), o Deputado João Campos fez outro discurso alterando o encaminhamento da bancada evangélica. Tal mudança ocorreu devido à proposta de um substitutivo a um Projeto de Lei (PL) que daria a todas as outras religiões os mesmos privilégios dados à Igreja Católica no acordo entre o Brasil e Santa Sé – proposta esta que estaria sendo elaborada pelo Deputado George Hilton (PP-MG).

O projeto em questão, conhecido como a "Lei Geral das Religiões", foi de fato apresentado na Câmara dos Deputados em 8 de julho de 2009, pelo Deputado George Hilton, onde tramitou como o PL 5598/2009. Consiste basicamente numa cópia do acordo Brasil-Santa Sé, com a diferença de que estende suas garantias a todas as demais religiões. O projeto foi aprovado na Câmara e enviado ao Senado Federal em 2 de setembro de 2009, onde tramita atualmente como o PLC 160/2009. Já tendo sido aprovado nas Comissões designadas pelo Senado, o projeto ainda aguarda apreciação do Plenário desde março de 2016. É interessante observar o contraste entre os processos de aprovação do Acordo Brasil Santa-Sé e da Lei Geral das Religiões. Enquanto o acordo

internacional foi rapidamente discutido e aprovado, especialmente no Senado, o PL está parado há mais de dois anos aguardando para ser apreciado justamente no Senado Federal, o que indica que houve uma pressão muito maior do governo para a aprovação do Acordo entre o Estado Brasileiro e a Santa Sé.

De qualquer forma, acreditando que a Lei Geral das Religiões seria uma solução viável, a bancada evangélica optou por mudar seu posicionamento de forma repentina, e a nova orientação passou a ser, então, em favor da aprovação do regime de urgência da MSC 134/2009.

Diante dos pontos de vista apresentados e dos encaminhamentos feitos pelos líderes de cada partido ou bloco, o regime de urgência foi aprovado com 301 votos “sim”, contra 49 votos “não”.

Desses 49 votos contrários ao regime de urgência, boa parte veio do PTB (10 votos “não”, tendo havido ainda uma obstrução); PMDB (8 votos “não”); PSC e PR (cada um com 4 votos “não”); PT, DEM e PDT (cada um com 3 votos “não”); e PSOL (2 votos “não”). Dos partidos citados, apenas DEM e PSOL faziam oposição ao governo, de forma que este critério não se mostrou decisivo. Além disso, a Frente Parlamentar Evangélica foi responsável por 16 votos “não”.

3.2.4. Aprovação na Câmara dos Deputados

Após a decisão sobre o regime de urgência, a realização das audiências públicas e a aprovação do parecer favorável ao Acordo Brasil-Santa Sé no âmbito da CREDN, a Mensagem nº 134 de 2009 foi transformada no Projeto de Decreto Legislativo nº 1736 de 2009, em 12 de agosto de 2009, pela Mesa da Câmara dos Deputados.

Em 17 de agosto, o PDC 1736/2009 foi encaminhado às Comissões inicialmente designadas para apreciação da MSC 134/2009 – CCJC, CTASP e CEC –, as quais ainda não haviam emitido parecer sobre a questão. As discussões no âmbito destas Comissões ocorreram de forma bem mais acelerada que na CREDN. Foram designados relatores o Deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ) na CCJC, o Deputado Sabino Castelo Branco (PTB-AM) na CTASP, e o Deputado Chico Abreu (PR-GO) na CEC – todos de partidos da base governista, o que evidencia, juntamente com a aprovação do regime de urgência, uma preponderância do governo no controle das etapas da deliberação.

Os três relatores em questão emitiram parecer pela aprovação do PDC 1736/2009. O Deputado Chico Abreu (PR-GO), porém, o fez com ressalva, apresentando emenda modificativa para suprimir a expressão “católico e de outras confissões religiosas”, contida no §1º do art. 11 do Acordo. Posteriormente, ao gerar polêmica no Plenário sobre a possibilidade ou não de modificar o texto de um Acordo, a emenda foi retirada, sendo a questão tratada apenas como uma recomendação. Outras emendas chegaram a ser apresentadas em Plenário, mas foram todas retiradas pelo mesmo motivo, alegando-se, ainda, que discuti-las atrasaria ainda mais a votação.

O deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), por sua vez, responsável pelo parecer da CCJC e, conseqüentemente, pela análise tanto da constitucionalidade quanto da juridicidade do Acordo, argumenta que o mesmo não fere o ordenamento jurídico interno brasileiro. Consta em seu parecer, proferido em 26 de agosto de 2009, que:

o Acordo não atenta contra a “liberdade de consciência e de crença” nem mesmo contra o “livre exercício dos cultos religiosos”, tal como estabelece o inciso VI do art. 5º da Constituição. Pelo contrário, o Acordo consagra a liberdade religiosa, a diversidade cultural e a pluralidade confessional em nosso país, manifestando-se, aliás, contra qualquer forma de discriminação.

Durante a discussão do PDC 1736/2009, em 26 de agosto de 2009, foi ainda designado em Plenário, para proferir novo parecer da CTASP, o Deputado Luiz Sérgio (PT-RJ), o qual também concluiu pela sua aprovação. Depois de ouvidos os relatores e discutida a matéria, foi aprovado requerimento para encerramento da discussão.

Em seguida, o Presidente da Câmara dos Deputados à época, o Deputado Michel Temer (PMDB-SP) iniciou o processo de votação do Acordo Brasil-Santa Sé na forma do PDC 1736/2009. Os partidos ou blocos orientaram a votação da seguinte forma:

Orientação das bancadas para votação do PDC 1736/2009.

Partido/Bloco	Líder ou Deputado indicado	Orientação
PMDB/PTC	Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN)	Sim
PT	Maurício Rands (PT-PE)	Sim
PSDB	Bonifácio de Andrada (PSDB-MG)	Sim
DEM	Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Sim

PSB/PCdoB/PMN/PRB	Givaldo Carimbão (PSB-AL)	Sim
PR	Sandro Mabel (PR-GO)	Libera bancada
PP	Benedito de Lira (PP-AL)	Sim
PDT	Miro Teixeira (PDT-RJ)	Sim
PTB	Pastor Manoel Ferreira (PTB-RJ)	Libera bancada
PV	Edson Duarte (PV-BA)	Libera bancada
PPS	Fernando Coruja (PPS-SC)	Libera bancada
PSC	Hugo Leal (PSC-RJ)	Libera bancada
PSOL	Ivan Valente (PSOL-SP)	Não

Como pode se observar na tabela acima, entre os partidos da oposição ao governo – PSDB, DEM, PPS e PSOL (REIMBERG, 2008) – apenas o PSOL, liderado por Ivan Valente, manifestou-se contrariamente à aprovação do acordo. O PPS optou por liberar a bancada devido às divergências entre seus deputados – assim como alguns partidos da base governista –; e o PSDB e o DEM, ainda que de oposição, encaminharam favoravelmente ao Acordo Brasil-Santa Sé. Concluída a orientação das bancadas, o PDC 1736/2009 foi aprovado na Câmara dos Deputados por meio de votação ostensiva e simbólica, sendo a matéria encaminhada para o Senado Federal em 2 de setembro de 2009.

3.2.5. Aprovação no Senado Federal

No Senado Federal, o Acordo entre o Brasil e a Santa Sé, que institui o Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, foi transformado no Projeto de Decreto Legislativo nº 716 de 2009. A tramitação nesta Casa se deu de forma bem mais acelerada que na Câmara dos Deputados, passando apenas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), que recebeu o projeto em 3 de setembro de 2009, e onde foi aberto prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas – fato questionável, uma vez que se entende que tratados internacionais não podem sofrer alteração pelo Legislativo. De qualquer forma, decorrido o prazo, não foram apresentadas emendas ao projeto.

No dia 14 de setembro de 2009, foi designado relator da matéria na CRE o Senador Fernando Collor (PTC-AL) – também pertencente a partido da base de apoio

ao governo –, emitindo, em 6 de outubro, parecer pela aprovação do PDS 716/2009. No dia seguinte, 7 de outubro, a matéria foi discutida e aprovada pela Comissão, com a abstenção do Senador Geraldo Mesquita Júnior (PMDB-AC). O parecer do relator passou a constituir, então, o parecer da Comissão.

No mesmo dia, foi aprovado o Requerimento nº 74 de 2009-CRE, requerendo urgência para a matéria, a qual foi encaminhada ao Plenário e incluída imediatamente na Ordem do Dia, com a concordância do Plenário e das lideranças partidárias. Assim, ainda em 7 de outubro, foi lido, em Plenário, o parecer da CRE pela aprovação do PDS 716/2009, o qual foi logo aprovado e enviado para promulgação.

Como é possível perceber, a aprovação do Acordo Brasil-Santa Sé no Senado Federal se deu de forma muito rápida, o que coloca em dúvida se o tempo de debate nessa Casa teria sido suficiente para decidir acerca de uma matéria tão polêmica. Além disso, chama atenção o fato de esta decisão ter sido tão acelerada, enquanto a já mencionada Lei Geral das Religiões¹⁶ – que tem basicamente o mesmo conteúdo, apenas estendendo-o às demais religiões – encontrar-se parada por mais de dois anos nesta mesma Casa.

O que pode explicar essa diferença de tratamento para as duas propostas pode ser o fato de a primeira delas ter sido fruto de uma agenda de política externa, em que tendem a prevalecer os interesses do Executivo. Ainda que a questão temática tenha sido importante para mobilizar uma oposição principalmente por parte dos políticos religiosos e defensores da laicidade, é inegável a importância dos instrumentos utilizados pelo Executivo para controlar a agenda e acelerar a tramitação do Acordo Brasil Santa-Sé, como a aprovação do requerimento de urgência e a atuação do governo junto às lideranças partidárias. Tais fatores – preferências, coalizões e instituições domésticas – são os apontados por Putnam (1988) para o sucesso de ratificação de um acordo ou tratado internacional, como foi o caso do Acordo Brasil-Santa Sé.

¹⁶ PL 5598/2009, na Câmara dos Deputados; tramitando atualmente como PLC 160/2009, no Senado Federal.

4. Conclusão

A formulação de política externa sempre foi uma responsabilidade majoritariamente atribuída ao Poder Executivo. No entanto, no atual contexto globalizado, em que as temáticas da esfera internacional se misturam às da esfera doméstica, torna-se cada vez mais essencial entender a política externa como uma vontade conjugada entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Diante disso, este trabalho buscou, com base no modelo desenvolvido por Putnam (1988), entender a formulação de política externa como um “jogo de dois níveis” (*two level game*), a fim de se analisar a interação entre as esferas doméstica e internacional nesse processo. Assim, tem-se o Nível I, em que ocorre a negociação no âmbito internacional, atribuído ao Poder Executivo; e o Nível II, em que ocorre a ratificação no âmbito doméstico, em outras palavras, a aprovação do acordo ou tratado pelo Legislativo. Ressalta-se, aqui, a existência de uma necessária ligação entre os dois níveis da formulação de política externa, de forma que, mesmo durante a negociação em nível internacional, os interesses domésticos devem ser levados em conta para que o tratado internacional seja ratificado internamente.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 garantiu ao Congresso Nacional a competência de resolver definitivamente sobre acordos ou tratados internacionais, cumprindo, assim, importante papel na formulação de política externa. No entanto, ainda que o Legislativo exerça seu papel de ratificador, o Executivo ainda é o ator preponderante nesse processo, não encontrando grande resistência parlamentar quanto aos assuntos internacionais.

Com o objetivo de analisar a interação entre as esferas doméstica e internacional e, especialmente, o papel do Legislativo no processo de formulação da política externa, este trabalho estudou a tramitação do “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Santa Sé, relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil”. O caso em questão foi escolhido devido ao debate que causou durante sua tramitação no Congresso Nacional, e mais especificamente na Câmara dos Deputados. A principal crítica ao acordo era a de que ele feria a laicidade do Estado, sendo assim inconstitucional.

Apesar de tratar de um tema sensível e da resistência de alguns grupos de deputados, e até da sociedade, o Acordo Brasil-Santa Sé teve uma tramitação rápida, especialmente no Senado. O que deve ser pontuado, no entanto, é que a resistência não pareceu necessariamente estar ligada à ideia de base governista ou oposição – como, por

exemplo, quando partidos de oposição ao governo encaminharam votação a favor da aprovação do acordo. Observou-se que a resistência partiu principalmente da bancada evangélica, sugerindo que sua motivação possa ter sido em grande medida uma questão religiosa – o que fica claro quando a bancada evangélica aceita aprovar o acordo ao ter a promessa dos mesmos direitos para as demais religiões, por meio da “Lei Geral das Religiões”. Além dos políticos religiosos, políticos defensores da laicidade do Estado também atuaram contra a aprovação do acordo, como Ivan Valente (PSOL-SP), que, na condição de líder de partido, desempenhou importante papel de oposição.

Ainda assim, ressalta-se a evidente interferência do governo na tramitação do Acordo Brasil-Santa Sé no Congresso Nacional, por meio de mecanismos institucionais que garantem ao Executivo uma posição privilegiada frente ao Legislativo. Entre os mecanismos observados, destacam-se os pedidos de urgência provenientes de deputados da base governista, bem como sua atuação estratégica junto aos líderes de partidos, os quais possuem papel centralizador no processo decisório.

Diante do exposto, sugere-se que o Legislativo possa não ter uma participação muito ativa na formulação de política externa não porque não tenha condições para isso, mas talvez por uma falta de interesse. Além do fato de a Constituição garantir um papel meramente ratificador ao Legislativo, e do entendimento majoritário da política externa como prerrogativa exclusiva do Executivo, a falta de interesse do Legislativo pode estar relacionada também ao processo de tramitação dos tratados, com a impossibilidade de edição de emendas e, portanto, de qualquer alteração – o que desestimularia uma discussão mais prolongada. Sendo esse o caso, e não havendo interesse do Legislativo, tende a prevalecer a vontade do Executivo na formulação de política externa.

5. Referências Bibliográficas

AGÊNCIA CÂMARA. *Estatuto da Igreja Católica divide opiniões em audiência pública*. 07 jul. 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/137280-ESTATUTO-DA-IGREJA-CATOLICA-DIVIDE-OPINIOES-EM-AUDIENCIA-PUBLICA-.html>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

ARAÚJO, A. L. *Deliberação de atos internacionais pelo Congresso Nacional brasileiro: a tramitação do ingresso da Venezuela no Mercosul entre 2007 e 2009*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo, 2018.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. *Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil*. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012.

ARAÚJO, S. M. V. G.; TESTA, G. G.; SILVA, R. S. *Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional*. VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015.

BALLOUSSIER, A. V. *Com ideais conservadores, bancada católica ocupa posições estratégicas na Câmara*. Folha de São Paulo, 24 abr. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1945831-com-objetivos-conservadores-bancada-catolica-ocupa-posicoes-estrategicas-na-camara.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 jun. 2018.

CHAIMOVICH, M. M. C. *Legislativo e Executivo brasileiros na internalização de tratados de direitos humanos: convergências e divergências na ditadura e na*

democracia. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo. Instituto de Relações Internacionais. São Paulo, 2017.

DEBALD, B. S. *A relação da Igreja Católica com o Estado Brasileiro - 1889/1960*. Pleiade, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 51-61, jan./jun. 2007.

DIP, A. A história do surgimento e da ascensão da bancada evangélica na política. *Pragmatismo Político*, 30 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/01/a-historia-do-surgimento-e-da-ascensao-da-bancada-evangelica-na-politica.html>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

DUARTE, T. S. *A participação da Frente Parlamentar Evangélica no Legislativo brasileiro: ação política e (in) vocação religiosa*. Ciências Sociais e Religião, Porto Alegre, ano 14, n. 17, p. 53-76, jul./dez. 2012.

FISCHMANN, R. *A proposta de concordata com a Santa Sé e o debate na Câmara Federal*. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 30, n. 107, p. 563-583, mai./ago. 2009.

GIUMBELLI, E. *O Acordo Brasil-Santa Sé e as relações entre Estado, sociedade e religião*. Ciências Sociais e Religião, Porto Alegre, ano 13, n. 14, p. 119-143, set. 2011.

GABSCH, R. D. A. *Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo*. Brasília: FUNAG, 2010.

O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova (online), n.44, p. 27-54, 1998.

LIMONGI, F. P. "Presidencialismo e Governo de Coalizão". In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 237-257.

MARIANO, R. *Laicidade à brasileira: Católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública*. Civitas, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 238-258, mai.-ago. 2011.

MATTOS, A. R.; MARIANO, K. L. P. *Legislativo e Política Externa Brasileira: Integração Regional e Tratados Internacionais*. XVI Congresso Internacional FoMerco – Integração Regional em Tempos de Crise: Desafios Políticos e Dilemas Teóricos. UFBA. Salvador, 27-29 set. 2017.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42, 2000.

PEREIRA, L. B. “Severiano Alves de Sousa”. *Verbetes Biográficos*. FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/severiano-alves-de-sousa>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

PIMENTA DE FARIA, C. A. *Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, n. 2, p. 80-97, jul./dez. 2008.

PRANDI, R.; SANTOS, R. W. *Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica*. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 29, n. 2, p. 187-214, ago. 2017.

PUTNAM, R. *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games*. International Organization, vol. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RCC BRASIL. *A História da RCC – História Mundial da RCC*. Disponível em: <<https://www.rccbrasil.org.br/interna.php?paginas=42>>. Acesso em: 12 de jul. de 2018.

REIMBERG, M. *Base de apoio a Lula vai governar 72% do eleitorado brasileiro*. 27 out. 2008. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2008/ultnot/2008/10/27/ult6120u86.jhtm>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

REIS, M. V. F. *Católicos carismáticos na política brasileira*. III Seminário do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2012. Disponível em: <https://iiiseminarioppgsufscar.files.wordpress.com/2012/04/reis_marcos.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

RENNÓ, L. R. “Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Conscritos ou Individualmente Dirigidos?” In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

RUSSAR, A. *Brasil: A Laicidade e a Liberdade Religiosa desde a Constituição da República Federativa de 1988*. E-gov, 20 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/brasil-laicidade-e-liberdade-religiosa-desde-constituicao-da-republica-federativa-de-1988>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

SILVA, R. A. *Entenda por que o Estado brasileiro ainda não é laico*. Pragmatismo Político, 7 mai. 2013. Disponível em: <<https://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/05/estado-brasileiro-nao-e-laico.html>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. *Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro*. Rev. Sociol. Pol., Curitiba, v. 21, n. 48, dez. 2013.